

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

REDATTORE: Domenico Ferraro

1. LE POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Per la Regione Toscana la nona legislatura si è aperta all'insegna di una forte necessità di rivedere i propri strumenti di programmazione e di pianificazione regionale inseguendo la semplificazione delle procedure, ed in particolare il rafforzamento della governance regionale in materia di governo del territorio. La tematica della governance, come affermato nel PRS 2011-2015, sarà posta al centro dell'azione normativa con interventi sistematici ma anche puntuali. Il ruolo della Regione viene sempre più messo al centro del sistema con un notevole rafforzamento delle proprie funzioni di controllo ed ove non bastasse, di ricorso a gestioni commissariali, oltreché ad un maggiore interventismo delle proprie funzioni di indirizzo e di promozione. L'obiettivo generale è quello di raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico, sociale, territoriale che si è data il più rapidamente possibile. Da ricordare come elemento significativo che va in questa direzione la legge in materia di opere strategiche, legge regionale 1 agosto 2011, n. 35, Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private. Modifiche alla legge regionale 3 settembre 1996, n. 76 (Disciplina degli accordi di programma). Con questa legge la regione intende raggiungere gli obiettivi poc'anzi delineati attraverso una disciplina speciale per la realizzazione di opere pubbliche e private di interesse regionale. La Regione, posta al centro del sistema, interviene con azioni di spinta, ma anche di coordinamento, dell'azione dei diversi soggetti pubblici o privati coinvolti nel processo. È la Regione stessa a qualificare come opere pubbliche di interesse strategico regionale le opere finanziate in modo prevalente con risorse del bilancio regionale e le opere previste in piani o programmi approvati dagli enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite dalla Regione in attuazione di piani e programmi regionali.

Tutte le azioni intraprese vengono accompagnate da una semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'individuazione di procedure tali da consentire la conclusione certa, in tempi ragionevoli, dei procedimenti stessi. Il documento di programmazione economico e finanziario è posto al centro del sistema per la individuazione annuale delle opere strategiche. A fianco di queste opere pubbliche di interesse regionale sono poste anche quelle di natura privata dove vi sia corrispondenza dell'interesse privato agli obiettivi regionali. L'istituto dell'accordo di programma viene arricchito dalla nuova legge regionale 35/2011 con innovazioni anche queste di carattere speciale. Viene attribuita al Presidente della Giunta regionale, anche in deroga alla l.r.76/1996, la

competenza a promuovere la sottoscrizione di accordi di programma e di partecipare agli accordi di programma promossi da soggetti diversi dall'amministrazione regionale. La Regione si è preoccupata inoltre di assicurare il puntuale e costante monitoraggio delle procedure finalizzate alla realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale ed in caso di inadempienze la Regione può ricorrere alla nomina di commissari ai sensi della l.r. 53/2001. La legge regionale si è dotata di un accurato meccanismo d'informazione del Consiglio regionale anche attraverso una relazione generale che la Giunta presenta al Consiglio ogni anno. Altro impegno assunto con il PRS 2011-2015 riguarda la puntuale e periodica revisione della legislazione vigente mirata alla eliminazione degli aggravati procedurali. Da quanto accennato sino ad ora si rileva e si conferma, pertanto, una tendenza in atto relativa al sempre più ampio ricorso alla categoria delle leggi regionali aventi caratteri di "specialità". L'elemento della "*specialità della legge*", accompagnata da un ruolo sempre più attivo e centrale da parte della Regione, è una fase iniziata sin dal finire della scorsa legislatura ed ora emerge e si rafforza sempre più nel corso dell'attuale legislatura. A giudizio dello scrivente, il primo esempio di questa nuova fase è rappresentata dalla legge regionale 61 del 2007 in materia di rifiuti. La legge regionale, di modifica del testo base in materia di rifiuti (l.r. 25/1998), introduce tempi strettissimi per il raggiungimento di obiettivi di rilevanza regionale accompagnati da poteri sostitutivi in caso di inadempienze.

Altro elemento significativo è rappresentato dall'annunciata, ed attesa, riforma generale della legge 1/2005 in materia di governo del territorio. La riforma, le cui linee guida sono state illustrate nel documento preliminare (art. 48 dello Statuto) inviato al Consiglio regionale in data 19 maggio 2011 ha visto una prima parziale attuazione, anticipando alcuni contenuti della riforma complessiva, nella legge regionale 5 agosto 2011, n. 40 in attuazione del c.d. "decreto sviluppo". Altra parte della riforma viene proposta con 15 articoli di modifica alla stessa legge 1/2005 con la pdl 92/2010 ancora all'esame della sesta commissione. Si osserva su questo punto che la riforma "organica" della legge 1/2005 si appresta ad essere realizzata in più fasi una delle quali già realizzata con l.r. 40/2011, un'altra in corso di realizzazione con la pdl 92/2011, ancora in esame, ed infine con un nuovo testo normativo di profonda modifica della legge 1/2005 che è annunciato in arrivo al Consiglio entro la fine dell'anno in corso.

2. IL TENTATIVO DI RIFORMA DELLA LEGGE SUL TERRITORIO CON L'INIZIATIVA DI LEGGE POPOLARE

È importante segnalare la proposta d'iniziativa popolare 3/2010 dal titolo "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)". La proposta di legge, dopo l'assegnazione per il suo esame alla sesta commissione consiliare in data 30 novembre 2010, venne discussa in

commissione il 31 maggio 2011 e respinta dall'aula consiliare il 27 luglio 2011. Sulla proposta di legge l'ufficio legislativo, in sede istruttoria, segnalò diversi rilievi di legittimità ed in particolare alcune incoerenze e punti di contrasto con i principi ed i contenuti della normativa regionale che si proponeva di modificare e dettagliatamente riportati nella scheda di legittimità. Si rileva che, anche in questo caso, come altri nella scorsa legislatura, le proposte d'iniziativa popolare delle leggi non hanno mai avuto un esito positivo e sono state sempre respinte dall'aula. Quest'ultima proposta di legge, tuttavia, anche se respinta, ha visto un impegno delle diverse forze politiche presenti in consiglio regionale, affinché alcuni elementi della proposta venissero tenuti presenti in vista della modifica organica della legge 1/2005. L'impegno annunciato è stato sancito in sede di votazione che ha visto l'astensione "tecnica" di tutti i gruppi consiliari e comunque, ai sensi del regolamento del Consiglio, la proposta è stata respinta.

3. IL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (PIT) E IL PAESAGGIO

Il piano di indirizzo territoriale (PIT) trova la sua disciplina normativa all'articolo 48 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio). È utile ricordare che con deliberazione n. 72, del 24 luglio 2007 il Consiglio regionale ha approvato il PIT (piano di indirizzo territoriale) e che lo stesso ha acquistato efficacia a partire dal 17 ottobre 2007. Successivamente, nell'ambito del PIT, è stata inserita la disciplina paesaggistica dopo il raggiungimento di un'intesa (e dunque in maniera congiunta) tra la Regione e il ministero per i beni e le attività culturali in data 24 luglio 2007. Con successiva delibera del Consiglio regionale 16 giugno 2009, n. 32 veniva "implementato" il PIT con la disciplina paesaggistica ai sensi dell'articolo 143 del d.lgs. 42/2004 e secondo le disposizioni dell'articolo 17, comma 1, della legge regionale 1/2005. Il processo, ad oggi, non è ancora concluso, siamo ancora in fase di "adozione" e manca la definitiva "approvazione" mentre è in corso un ripensamento generale e sono previste modifiche della parte paesaggistica da parte del nuovo assessorato all'urbanistica. Infine, sempre con riferimento al PIT, di grande rilievo politico-istituzionale è la proposta di deliberazione n. 105 del 21 febbraio 2011 avente ad oggetto "Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze". Il dibattito consiliare su questo atto è stato sino ad oggi assai complesso ed articolato con numerose sedute congiunte delle commissioni sesta e settima, al fine di valutare la portata delle modifiche proposte dalla Giunta al Consiglio. Sono stati coinvolti nelle diverse audizioni i comuni interessati, le associazioni, gli ordini professionali. Si tratta di una scelta ritenuta fondamentale per lo sviluppo dell'area centrale della Toscana (potenziamento dell'aeroporto) e per l'intera Toscana ed è accompagnata da interventi (misure di salvaguardia) volti alla realizzazione di una vasta area tutelata da future nuove edificazioni con

notevole impatto sulle attività di alcuni comuni dell'area fiorentina e ricadenti della c.d. "*piana fiorentina*". L'atto, anche alla luce della sua intrinseca complessità, è ancora all'esame delle commissioni congiunte ed attualmente in attesa di documenti integrativi da parte della Giunta regionale.

Un elemento fortemente innovativo per l'ordinamento regionale è stato introdotto con un emendamento dell'ultima ora che ha inserito l'articolo 147 all'interno della nuova legge finanziaria (l.r. 27 dicembre 2011, n. 66 – legge finanziaria per l'anno 2012). L'articolo ricordato è stato inserito in sede di dibattito consiliare (in maniera frettolosa e concitata) durante i lavori del 21 dicembre scorso. L'emendamento ha introdotto, per legge, la proroga delle misure di salvaguardia relative alla parte paesaggistica del PIT (approvato con deliberazione del Consiglio regionale) portando la loro efficacia dal giugno 2012 (scadenza naturale dei tre anni previsto per le misure di salvaguardia) sino al 31 dicembre 2012. La norma, di fatto, sancisce che prescrizioni di per sé straordinarie (le misure di salvaguardia) che tutelano il territorio nella delicata fase compresa tra la "adozione" dell'atto e la sua "approvazione" possono essere prorogate in via legislativa. Il risultato è che misure straordinarie e temporanee (le salvaguardie) vengono prolungate oltre la loro scadenza naturale prevista che, nell'ordinamento regionale, è di tre anni a partire dal momento dell'adozione iniziale dell'atto deliberativo. Si rileva il forte dubbio di legittimità della modifica proposta, o quanto meno, una forte incongruenza tra le norme in vigore che prevedono misure di salvaguardia di diversa durata, al massimo per tre anni ad esempio per un piano strutturale comunale mentre superano i tre anni per la parte paesaggistica del PIT. Di notevole rilievo anche i due articoli (il 141 e 142 della legge regionale 66/2011 – legge finanziaria per l'anno 2012). Questi due articoli, prevedono una profonda riforma del settore governo del territorio e difesa dal rischio idraulico, ed anche queste disposizioni non sono conformi alle previsioni dell'articolo 13 della legge 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) in quanto non hanno i requisiti necessari per una disposizione tipica di una legge finanziaria. In questo caso si tratta di una norma riformatrice, accompagnata da una puntuale indicazione delle azioni da perseguire, nelle materie concernenti la difesa del suolo e la messa in sicurezza del territorio. I due articoli impattano sicuramente con altre disposizioni e norme regionali come ad esempio con il quadro conoscitivo del PIT (piano d'indirizzo territoriale previsto dall'articolo 48 della l.r. 1/2005 "Norme per il governo del territorio") o fonti di rango regolamentare (diversi regolamenti di attuazione della legge 1/2005 e da ultimo il recentissimo regolamento regionale in materia di indagini geologiche (d.p.g.r. 25 ottobre 2011, n. 53/R) oltre che ai piani di assetto idrogeologico. Quest'ultimo regolamento sembra essere in parte superato dalle previsioni della proposta di legge. Alla luce dei due articoli approvati (141 e 142 l.r. 66/2011) sembra venire travolto un sistema organizzato tra leggi regionali, regolamenti attuativi e piani di bacino senza peraltro assumere (con ragionevole certezza) il carattere della esaustività di tutta la complessa materia. Si ricorda infine, che è

stato annunciato un testo unico in materia di difesa del suolo il quale sarebbe chiamato, più propriamente, ad assumere un ruolo di coordinamento ed univoca definizione di una materia di per sé molto complessa.

4. LE POLITICHE PER L'AMBIENTE

Il PRS 2011-2015 ha in agenda la complessa vicenda della riforma dei servizi pubblici locali. Una riforma attesa da alcuni anni e solo in piccola parte anticipata in leggi di settore in materia di rifiuti con la riduzione del numero delle AATO regionali con modifiche legislative intervenute prima del termine della scorsa legislatura e con la legge finanziaria per l'anno 2011 (l.r. 65/2010). In particolare si ricorda che l'articolo 81 delle l.r. 65/2010 (Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di servizio di gestione dei rifiuti) ha disposto che entro il 31 dicembre 2011 la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale una riforma avente ad oggetto la riforma del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti in conformità alla competenza attribuita alla regione dall'articolo 2, comma 186-bis del d.lgs. 191/2009 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010") che sopprime le autorità di ambito territoriale ottimale (AATO). La proposta di legge di riforma è pervenuta al Consiglio regionale in data 28 novembre 2011 ed è stata assegnata alla sesta commissione in data 29 novembre 2011. La proposta di legge è stata approvata dal Consiglio regionale in data 22 dicembre 2011 ed è legge regionale 28 dicembre 2011 n. 69.

Per quanto attiene la tutela e la valorizzazione delle risorse territoriali ed ambientali nell'ambito di uno sviluppo consapevole e compatibile, il PRS 2011-2015 prevede una complessa riforma e l'approvazione di un testo unico di difesa del suolo e di bonifica. Alla data odierna non è pervenuta al Consiglio l'informativa ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale.

Di notevole importanza la legge regionale 19 ottobre 2011, n. 52 in materia di programmazione integrata ambientale che ha inserito nell'ordinamento regionale il piano ambientale ed energetico regionale (PAER). Con la recente modifica è previsto che le politiche regionali di settore in materia di energia, aree protette, tutela della biodiversità siano contenute all'interno di un nuovo piano come poc'anzi detto e con l'osservanza delle procedure previste dalla legge regionale di programmazione (l.r. 49/1999). Rimane peraltro confermata la natura di piano di indirizzo del PAER volto ad assicurare l'integrazione ed il coordinamento delle politiche regionali di settore, sia nel caso in cui la programmazione di settore sia demandata ad uno specifico piano o programma, sia nel caso in cui questa sia effettuata nell'ambito del PAER stesso. Il PAER, quale unico strumento della programmazione riconduce in unico atto, in particolare, i contenuti previsti attualmente dal piano energetico regionale (l.r. 39/2005), dal programma delle aree protette (art. 4, l.r. 49/1995 concernente le

norme sui parchi regionali), la sostituzione del piano regionale di azione ambientale (PRAA) disciplinato dalla l.r. 14/2007 (Istituzione del piano regionale di azione ambientale), i contenuti dell'atto di programmazione previsti dalla l.r. 56/2000 sulla conservazione e tutela degli habitat naturali. Di notevole rilievo le modifiche che si intende apportare alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione d'incidenza" oltre che alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) . La proposta di legge 92/2011, con i contenuti appena descritti, è all'esame della commissione consiliare che ha deciso di rinviare i lavori al prossimo gennaio 2012 anche se, con un emendamento in aula, è già stato anticipato un articolo della pdl 92 ed inserito in finanziaria (articolo 102 della l.r. 66/2011). Si tratta di un articolo di raccordo tra la VIA (valutazione d'impatto ambientale) e l'AIA (autorizzazione integrata ambientale) che è stato inteso come elemento di semplificazione delle procedure e pertanto anticipato in sede di finanziaria in attesa della modifica organica dell'intera materia con la pdl 92. Da segnalare, infine, la proposta d'iniziativa popolare in materia di parchi. La proposta di legge d'iniziativa popolare n. 2 avente ad oggetto "Norme per l'ampliamento del Parco regionale della Maremma". La proposta di legge intende ampliare gli attuali perimetri del parco regionale della Maremma estendendo l'area sottoposta a tutela apportando le necessarie modifiche alla legge regionale 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi). La proposta di legge, assegnata alla sesta commissione consiliare, in data primo ottobre 2010, ha svolto il suo iter in commissione con le consultazioni dei soggetti interessati e con le audizioni dei rappresentanti del comitato promotore. La proposta di legge è risultata non condivisa dalla commissione consiliare ed inviata in aula con voto negativo e l'aula in data 20 luglio 2011 ha respinto la proposta stessa. L'ufficio legislativo, in sede istruttoria, aveva esposto diversi rilievi di legittimità ed in particolare alcune evidenti incoerenze sia con la normativa regionale (l.r. 49/1995) che statale (l.r. 394/1991) pareri dei quali la Commissione, in sede di espressione di voto, ha tenuto conto.